



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 5 listopada 2025 r.

Pozycja 102

WYROK

z dnia 25 września 2025 r.

Sygn. akt U 2/21

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Wojciech Sych,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 września 2025 r., wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o zbadanie zgodności:

- 1) § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683) w zakresie, w jakim „wprowadzają rozwiązania w zakresie warunków i trybu przekazywania środków z Funduszu Sprawiedliwości w kształcie uniemożliwiającym rzetelne oraz sprawne działanie tej instytucji i skutkują arbitralnym dysponowaniem środkami Funduszu Sprawiedliwości, powodują nieefektywne wykonanie orzeczeń sądowych, zaburzają oraz ograniczają dostęp uprawnionych do usług realizowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości i tym samym naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa do sądu obejmującego prawo do wykonania orzeczeń sądowych”, z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim „wykraczają poza upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego do ustawy”, z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.),

o r z e k a:

1. § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2024 r. poz. 1605, ze zm.) w brzmieniach obowiązujących do 5 kwietnia 2022 r. nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej preambułą.

2. § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w brzmieniach obowiązujących do 5 kwietnia 2022 r. są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 911).

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli (dalej: Prezes NIK lub wnioskodawca) w piśmie z 29 września 2021 r. wniósł o zbadanie zgodności: a) § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683; dalej: rozporządzenie MS z 2017 r.) w zakresie, w jakim „wprowadzają rozwiązania w zakresie warunków i trybu przekazywania środków z Funduszu Sprawiedliwości w kształcie uniemożliwiającym rzetelne oraz sprawne działanie tej instytucji i skutkują arbitralnym dysponowaniem środkami Funduszu Sprawiedliwości, powodują nieefektywne wykonanie orzeczeń sądowych, zaburzają oraz ograniczają dostęp uprawnionych do usług realizowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości i tym samym naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa do sądu obejmującego prawo do wykonania orzeczeń sądowych” z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji, b) § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r. w zakresie, w jakim „wykraczają poza upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego do ustawy”, z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.; dalej: kodeks karny wykonawczy lub k.k.w.), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, c) § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r. z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych lub u.f.p.).

1.1. Wnioskodawca rozpoczął swój wywód od stwierdzenia, że „[w] świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z art. 2 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wynikają «daleko idące konsekwencje – zarówno, gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa)». Chodzi w szczególności o «nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej

legislacji (...) funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa». Ponadto «poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które winny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny». W niniejszej sprawie szczególne znaczenie ma stanowisko wynikające z orzecznictwa Trybunału, że «z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. Wiąże się to siłą rzeczy także z czytelnym i jasnym uregulowaniem zasad nadzoru oraz środków prawnych pozwalających na ich skuteczne realizowanie». Jak wynika z orzecznictwa Trybunału «system organów i instytucji realizujących zadania państwa, winien być ukształtowany w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji» (s. 6-7 wniosku). Zaznaczył również, że „zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak zasada legalizmu) wiąże się ściśle z postulatem ograniczania arbitralności władzy publicznej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż «ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję. Szczególnie doniosłe znaczenie winny one mieć na płaszczyźnie wolności i praw człowieka i obywatela», a zatem też prawa do sądu» (s. 7 wniosku).

Prezes NIK wskazał, że art. 45 Konstytucji, stanowiący gwarancję prawa do sądu, nie obejmuje bezpośrednio swym zakresem postępowania wykonawczego, w szczególności gdy działania egzekucyjne podejmują organy pozasądowe. Zdaniem wnioskodawcy jednak przepis ten „wyznacza pewne standardy (...) tego postępowania”. Stwierdził również, że „[b]rak konstytucyjnej ochrony wykonania tych orzeczeń czyniłby prawo do sądu iluzorycznym. Ochrona [ta] powinna być realizowana na dwa sposoby. Po pierwsze, przez ustanowienie efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających wykonanie sądowych orzeczeń. Po drugie, przez poddanie sądowej kontroli działalności pozasądowych organów odpowiedzialnych za wykonanie orzeczeń” (s. 7 wniosku).

Zdaniem wnioskodawcy nie budzi wątpliwości, że Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej: Fundusz Sprawiedliwości lub FS) został powołany jako instytucja, która służyć ma urzeczywistnianiu prawa do sądu przez wykonywanie orzeczeń sądowych. Świadczy o tym – jego zdaniem – m. in. uregulowanie podstawy ustawowej przedmiotowego rozporządzenia w kodeksie karnym wykonawczym, którego zakres obejmuje „wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności (...)” (s. 8 wniosku). Prezes NIK wskazał również na intencję prawodawcy, który w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej Fundusz Sprawiedliwości do polskiego systemu źródeł prawa stwierdził, że „„[p]owołanie Funduszu bez wątpienia przyczyni się do zwiększenia ściągalności należności, co powinno zwiększyć kwotę środków, które będą przeznaczone na leżące u podstaw jego powołania cele, a tym samym przeciwdziałać będzie deterioracji funkcjonującego w świadomości społecznej obrazu systemu wymiaru sprawiedliwości»”. Prezes NIK stwierdził również, że FS został powołany do życia w celu zwiększenia „efektywności i skuteczności pomocy udzielanej ofiarom przestępstw” ponieważ „istniejące dotychczas rozwiązania dotyczące dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi, a więc środkami publicznymi – nie realizowały w pełni zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych, a w szczególności zasady kontroli finansowej” (s. 8 wniosku). Wnioskodawca zauważył ponadto, że szczególny charakter środków pieniężnych zasilających Fundusz Sprawiedliwości uzasadnia przekonanie

o szczególnej roli tej instytucji. Pochodzą one bowiem z „orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych; potrąceń w wysokości 7% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych zatrudnionych w formach określonych w art. 121 § 2 kkw; wykonania kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 143 § 1 pkt 7 kkw (art. 43 § 7 kkw)”. Wnioskodawca zauważył, że przepisy rozporządzenia MS z 2017 r. nie gwarantują prawidłowego wydatkowania tych środków. Sprowadzają immanentne ryzyko marnotrawstwa środków publicznych w szczególności przez ich wydatkowanie na cele nie związane bezpośrednio z określonymi w ustawie celami Funduszu.

Podsumowując rozważania dotyczące pierwszego zarzutu wnioskodawca stwierdził, że „[p]rzedmiotowy akt wykonawczy w kwestionowanych przepisach ogranicza zdolność instytucji publicznej, jaką jest Fundusz Sprawiedliwości, do rzetelnego i sprawnego działania, a przez to narusza konstytucyjne prawo do sądu (w zakresie wykonania orzeczeń sądowych), którego ochronie ma służyć i z tego względu, w ocenie wnioskodawcy, kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji RP” (s. 10 wniosku).

1.2. Kolejnym zarzutem wnioskodawcy wobec zaskarżonych przepisów rozporządzenia MS z 2017 r. jest naruszenie zasad związanych z konstytucyjnymi – określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji – warunkami formułowania rozporządzeń w oparciu o wytyczne zawarte w delegacjach ustawowych. W przypadku Funduszu Sprawiedliwości rolę tę pełni – zdaniem Prezesa NIK – art. 43 § 19 k.k.w.

Wnioskodawca zauważył, że „[a]by rozporządzenie mogło być uznane za legalne i konstytucyjne, musi być wydane na podstawie wyraźnego, precyzyjnego i szczegółowego (pod względem podmiotowym i przedmiotowym) upoważnienia ustawowego. Wyjście przez organ wydający rozporządzenie poza granice przedmiotowe upoważnienia stanowi działanie poza zakresem przyznanych kompetencji normodawczych, porównywalne z punktu widzenia skutków ze stanowieniem norm powszechnie obowiązujących bez stosownego upoważnienia ustawowego. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wydanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy zdeterminowane jest «trzema warunkami. Są nimi: 1) wydanie rozporządzenia na podstawie wyraźnego, a nie opartego li tylko na domniemaniu bądź wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy; 2) wydanie rozporządzenia w ścisłych granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu (co do przedmiotu i treści normowanych stosunków), a nadto – w celu wykonania ustawy; 3) niesprzeczność treści rozporządzenia z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a nadto – z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia»” (s. 10-11 wniosku).

Wnioskodawca przywołał wynikające z orzecznictwa Trybunału standardy związane z tworzeniem przepisów wykonawczych. Akt wykonawczy „«nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym» (...) [N]aruszenie przez akt wykonawczy celu ustawy jest równoznaczne z wykroczeniem poza zakres delegacji ustawowej. Cel ustawy «musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. Niemożliwość ustalenia tak rozumianego celu musiałaby prowadzić do podważenia poprawności delegacji udzielonej do wydania aktu normatywnego (...) W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna

mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych». Ponadto «interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej» a «regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą (...) prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (...). Jest też oczywiste, że nigdy delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc norm ustawowych i konstytucyjnych. W konsekwencji przy wykonywaniu delegacji poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu» (s. 12 wniosku).

Wnioskodawca zauważył, że w oparciu o przepisy kodeksu karnego wykonawczego dotyczące FS, Minister Sprawiedliwości jako jego dysponent jest „uprawniony do wykorzystywania środków Funduszu, ale na rzecz działań podejmowanych jedynie dla realizacji celów objętych ustalonymi w art. 43 § 2 Kodeksu kierunkami aktywności”. Zdaniem Prezesa NIK delegacja do wydania rozporządzenia nie zawiera „upoważnienia do jakiegokolwiek doprecyzowania czy też uzupełnienia tej delegacji przez podmiot wydający rozporządzenie. Tym bardziej upoważnienie nie dawało i nie może dać legitymacji do odmiennego niż w tym upoważnieniu uregulowania zakresu uprawnień dysponenta Funduszu”. Ustawodawca postanowił zróżnicować warunki i tryb przyznania finansowania podmiotom należącym do sektora finansów publicznych i jednostkom doń nienależącym w zakresie: 1) zapewniania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, zwłaszcza pomocy medycznej, psychologicznej, rehabilitacyjnej, prawnej oraz materialnej, udzielanej przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje udzielanej przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych; 2) szkoleń dla organów prowadzących postępowania karne i ich pracowników podnoszących kompetencje w zakresie postępowania z osobami pokrzywdzonymi przestępstwem i świadkami oraz propagowania alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych; 3) realizacji przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem; 4) finansowania alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych; 5) edukacji z zakresu przeciwdziałania przemocy i przestępczości w szczególności funkcjonariuszy Policji i pracowników jednostek oświatowych oraz ochrony zdrowia; 6) pomocy postpenitencjarnej osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, udzielanej przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną; 7) działalności podejmowanej lub powierzonej przez dysponenta Funduszu, mającej na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej, a także przeciwdziałania przyczynom przestępczości (art. 43 § 8 pkt. 1-1e, pkt 2, pkt 4 k.k.w.). Wnioskodawca stwierdził, że Minister Sprawiedliwości przyznał sobie w § 11 zakwestionowanego rozporządzenia „możliwość zawarcia w uzasadnionych przypadkach umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosku (a więc możliwość powierzenia dowolnego zadania realizowanego ze środków funduszu przez podmiot należący do sektora finansów publicznych, a nieobjętego jednocześnie programem lub naborem wniosków). Tym samym Minister Sprawiedliwości umożliwił więc sobie powierzenie realizacji zadań Funduszu podmiotom należącym do sektora finansów publicznych nie tylko w sytuacji, gdy zadania te nie zostały objęte programem, ale przede wszystkim umożliwił powierzanie zadań poza jakimkolwiek trybem (...)” (s. 13 wniosku). Tymczasem, ustawodawca wskazał Ministrowi, że powinien określić „warunki finansowania wydatków” i tryb

„składania wniosków oraz przekazywania środków”, a treść § 11 trudno, zdaniem wnioskodawcy, „uznać za regulację wprowadzającą «warunki finansowania wydatków» czy «tryb składania wniosków». Tym samym wydający rozporządzenie przekroczył ograniczenie wyrażone w upoważnieniu do wydania rozporządzenia zawarte w art. 43 § 19 Kodeksu poprzez rozszerzenie możliwości przekazywania środków Funduszu poza jakimkolwiek «trybem», czego Kodeks nie przewiduje” (s. 14 wniosku).

Prezes NIK wskazał również, że § 11 rozporządzenia MS z 2017 r. „w związku z jego nieprecyzyznością, pozwala bowiem Dysponentowi wykraczać poza cele Funduszu określone w art. 43 § 2 Kodeksu, czego to właśnie ustawowe unormowanie zabrania, zaliczając do owych celów jedynie pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną”. Szczególnie kłopotliwe z uwagi na określoność przepisów regulacji wykonawczej jest, zdaniem wnioskodawcy, nieprecyzyjne pojęcie „uzasadnionych przypadków”, co daje Ministrowi Sprawiedliwości „dyskrecjonalną władzę w zakresie przyznawania środków” z Funduszu Sprawiedliwości.

Pozostałe zaskarżone przepisy, tj. § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r., dotyczą warunków finansowania z Funduszu zadań realizowanych przez jednostki nienależące do sektora finansów publicznych. Delegacja ustawowa zakłada, że powinny one w szczególności regulować tryb przeprowadzania otwartego konkursu ofert, kryteria oceny oferty i tryb zawierania umów na realizację powierzonych zadań. Oznacza to, że w przypadku realizacji przez takie podmioty zadań finansowanych z Funduszu właściwym trybem zawsze powinien być „otwarty konkurs ofert”. Pomimo że zgodnie z treścią art. 43 § 9 k.k.w. powierzenie realizacji zadań Funduszu jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert to ostateczna decyzja o przyznaniu dotacji jest jednak w istocie podejmowana przez Dysponenta Funduszu, który „może odmówić przyznania dotacji lub zmienić kwotę dotacji zaproponowaną przez komisję” czy „unieważnić konkurs ofert z innych przyczyn”. Takie regulacje rozporządzenia wykraczają – zdaniem wnioskodawcy – poza zakres upoważnienia przewidzianego w art. 43 § 19 k.k.w. Przepisy te pozwalają na unieważnianie takich konkursów z „innych przyczyn” aniżeli brak ofert lub odrzucenie wszystkich przedstawionych ofert (§ 20 ust. 2) oraz podjęcie decyzji co do wysokości dotacji lub przyznania jej w ogóle bez względu na rozstrzygnięcie konkursu i rekomendację komisji (§ 22 ust. 2).

Wnioskodawca podsumował ten wywód, stwierdzając, że „mimo że kwestionowane przepisy zostały wydane z powołaniem się na upoważnienie zawarte w ustawie, to rozporządzenie – co najmniej w zakresie wskazanym w niniejszym wniosku – nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji (...) dla aktów wykonawczych. W rozporządzeniu zamieszczono bowiem przepisy, które przyznają Dysponentowi Funduszu kompetencje nieprzewidziane w Kodeksie i wykraczające poza upoważnienie w nim zawarte. Przedmiotowe rozporządzenie reguluje kwestie, które nie zostały unormowane w ustawie i nie służą osiągnięciu wyrażonych w niej celów, ponieważ stwarza Ministrowi Sprawiedliwości możliwość zawarcia umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem, jeżeli uzna on to za stosowne (§ 11), a także pozwala mu na dowolne unieważnienie konkursu (§ 20 ust. 2) oraz pomijanie jego wyników (§ 22 ust. 2). Kwestionowane przepisy rozporządzenia wskazują, że Minister Sprawiedliwości zrekonstruował cel ustawy samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od określonej w ustawie delegacji (w tym określonych wytycznych), a zatem z wykroczeniem poza jej zakres” (s. 16-17 wniosku).

1.3. Ostatni z zarzutów dotyczy naruszenia przez § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r. przepisów ustawy o finansach publicznych, tj. art. 29 ust. 2, art. 43 oraz art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p.

Wnioskodawca wskazał, że „[o]prócz [zgodności] z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego zostało wydane, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami konstytucyjnymi, a także z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia. Nie powinno budzić wątpliwości, że ww. regulacje [ustawy o finansach publicznych], określające zasady wydatkowania środków publicznych dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia”.

Jak zauważył Prezes NIK, zgodnie z art. 29 ust. 2 u.f.p. „przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Zatem jednym z obligatoryjnych elementów definiujących fundusze celowe jest «realizacja wyodrębnionych zadań państwowych». Istotę funduszu celowego stanowi związek dochodów pochodzących ze ściśle określonych źródeł z wydatkami na określone cele”. Ponadto „[p]aństwowe fundusze celowe – a więc również Fundusz Sprawiedliwości – stanowią zatem wyjątek od zasady jedności materialnej. Jako wyjątek, regulacje dotyczące funduszu celowego powinny być precyzyjne i nie powinny – poprzez zawarcie ogólnych sformułowań czy dających dysponentowi prawo podjęcia całkowicie uznaniowej decyzji – umożliwiać wydatkowanie środków z takiego funduszu na zadania w sposób luźno i niejednoznacznie powiązany z zadaniami, na realizację których środki funduszu powinny być przeznaczane. Omawiane przepisy rozporządzenia, przewidujące z jednej strony arbitralny sposób określenia zadań, na które mogą być przeznaczane środki z Funduszu (§ 11) a z drugiej – umożliwiające decydowanie przez Dysponenta, bez stosowania jakichkolwiek obiektywnych i relewantnych kryteriów, o wynikach konkursu ofert- nie są zatem zgodne z art. 29 ust. 2 ufp” (s. 18 wniosku).

Ustanowiona natomiast w art. 43 u.f.p. zasada, że prawo realizacji zadań finansowanych z środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że ustawa stanowi inaczej w praktyce sprowadza się do tego, że tylko podmioty spełniające konkretne kryteria mogą ubiegać się o przyznanie im realizacji zadania oraz określone podmioty są wyłączone z kręgu potencjalnych beneficjentów. Jak zauważył wnioskodawca, „[u]stalony w art. 43 ufp standard dostępu do ubiegania się o realizację zadań finansowanych ze środków publicznych może doznawać ograniczeń, ale wynikających jedynie z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej, z których wyraźnie to ograniczenie musi wynikać. Wymóg ustawowego określenia odstępstw od zasady ogólnej stanowi ochronę interesów podmiotów zainteresowanych realizacją zadania”. Tymczasem Prezes NIK wskazał, że „[k]westionowane przepisy rozporządzenia faktycznie umożliwiają ignorowanie tej zasady, bo pozwalają na uznaniowe, nierówne i bez zastosowania obiektywnych i relewantnych kryteriów decydowanie przez Ministra Sprawiedliwości o przeznaczeniu środków Funduszu”.

Art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p. stanowi z kolei, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ustawodawca zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do uwzględnienia w analizowanym rozporządzeniu potrzeby skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu Sprawiedliwości oraz osiągnięcia celów, dla jakich został on utworzony. Powołując się na doktrynę, wnioskodawca zauważył, że dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy, oszczędny, terminowy i skuteczny jest bezspornym standardem funkcjonowania podmiotów wykonujących zadania publiczne. Kwestionowane przepisy natomiast, zdaniem wnioskodawcy, realizację tego standardu osłabiają lub niweczą.

2. W piśmie z 2 listopada 2021 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniosł o stwierdzenie, że: „1) przepisy § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683)

są zgodne z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r., poz. 53 ze zm.) oraz są zgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także są zgodne z art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.); 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

3. W piśmie z 21 grudnia 2021 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister) wniósł o stwierdzenie, że § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r. są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji, z art. 43 § 19 k.k.w., a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p.

4. W piśmie z 10 lutego 2022 r. wnioskodawca odniósł się do stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

4.1. W odniesieniu do stanowiska Prokuratora, Prezes NIK w pierw za bezzasadny uznał wniosek o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r. z art. 45 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji. Stwierdził, że „[w]obec prawidłowej od strony formalnej konstrukcji wniosku w zakwestionowanym przez Prokuratora Generalnego zakresie, zwłaszcza zaś – zgodności z art. 47 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz ust. 2 pkt 4 u.t.p.TK., w sprawie nie zachodzi określona w art. 59 ust. 1 pkt 2 u.t.p.TK przesłanka umorzenia postępowania, co uzasadnia nadanie sprawie dalszego biegu” (s. 4 pisma procesowego wnioskodawcy).

Wnioskodawca nie zgodził się również z zarzutem nieadekwatności art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Jego zdaniem, „«[o]chrona [wykonywania orzeczeń] powinna być realizowana na dwa sposoby. Po pierwsze, przez ustanowienie efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających wykonanie sądowych orzeczeń. Po drugie, przez poddanie sądowej kontroli działalności pozasądowych organów odpowiedzialnych za wykonanie orzeczeń» (P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, LEX/el., *komentarz do art. 45 Konstytucji RP*). Jak zostało szeroko uargumentowane we wniosku, Fundusz niewątpliwie służy urzeczywistnieniu prawa do sądu w wymiarze sprawiedliwości naprawczej i realizacja tego celu pozostaje w zakresie prawa do efektywnego wykonania orzeczenia sądowego, odczytywanego w świetle norm prawa międzynarodowego (...)). Fundusz jest – zdaniem Prezesa NIK – po prostu jednym z ogniw pomiędzy sądem a ofiarami przestępstw, funkcjonującym w procesie realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Realizacja przez Fundusz ustawowych zadań stanowi zatem końcowy etap realizacji orzeczenia, jakim jest rozdysponowanie zgromadzonych w toku postępowania sądowego i egzekucyjnego środków zgodnie z celem, jakim jest pomoc ofiarom przestępstw (pomoc postpenitencjarna). Forma funduszu celowego ma jedynie zwiększać efektywność wykonywania orzeczeń, co wprost wynika z uzasadnienia przepisów wprowadzających omawianą instytucję do kodeksu karnego wykonawczego.

Prezes NIK nie zgodził się również z argumentacją Prokuratora w zakresie zgodności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z art. 92 Konstytucji. Stwierdził, że „w odniesieniu do kwestionowanego § 11 Rozporządzenia, Prokurator Generalny zdaje się ignorować treść art. 4[3] § 19 pkt 3a k.k.w., zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości określa «warunki finansowania wydatków, o których mowa w § 8 pkt 1a-1e, 2a i 4, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków». Delegacja ustawowa przewiduje zatem możliwość powierzenia realizacji zadań Funduszu jednostkom sektora finansów publicznych wyłącznie w trybie naboru wniosków. Tymczasem, § 11 Rozporządzenia przyznaje Dysponentowi uprawnienie

do powierzania realizacji zadań poza trybem naboru wniosków. W tym zakresie, Rozporządzenie pozostaje w jaskrawej i oczywistej kolizji z treścią delegacji ustawowej. Bez znaczenia jest przy tym, że czynność zawarcia umowy przez Dysponenta z jednostką sektora finansów publicznych stanowi ogniwo łańcucha proceduralnego, prowadzącego do przekazania środków z Funduszu. Jest to wyłącznie ogniwo końcowe, które – w świetle jednoznacznej treści [kodeksu karnego wykonawczego] – musi zostać poprzedzone procedurą naboru, a ustawa nie przewiduje w tym zakresie wyjątków” (s. 7 pisma procesowego Prezesa NIK)

Wnioskodawca tę część rozważań zakończył stwierdzając, iż „argumentacja Prokuratora Generalnego sprowadza się do próby wyinterpretowania z delegacji ustawowej dodatkowych, niewyrażonych w przepisach kompetencji dla Dysponenta Funduszu w zakresie pozakonkursowego/pozanaborowego wyłaniania podmiotów albo negowania lub modyfikacji wyników procedur ww. procedur. Prokurator uzasadni[ł] to względami celowości i racjonalności wydatkowania środków. Abstrahując od całkowitej nietrafności takiego uzasadnienia, zweryfikowanego wszakże kontrolą NIK, która ujawniła, że funkcjonowanie kwestionowanych przepisów prowadzi do wyników dokładnie odwrotnych, należy przypomnieć, że «interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej»” (s. 9 pisma procesowego Prezesa NIK). Podkreślił także, iż „wszystkie zaskarżone przepisy posługują się pojęciami nieostrymi («uzasadnione przypadki» w § 11, «inne przyczyny» w § 20 ust. 2; brak jakichkolwiek, choćby niedookreślonych przesłanek w § 22 ust. 2), przez co dają Dysponentowi praktycznie nieograniczone możliwości wpływania na wynik procedury naboru oraz konkursu ofert. W uzasadnieniu wniosku podkreślone zostało, że przepisy te pozostają w kolizji z zasadą dobrej legislacji i określoności prawa, jak również wpływają na niepewność sytuacji prawnej podmiotów uczestniczących w procedurach. Już z tego względu, zaskarżone przepisy pozostają w sprzeczności z regulacją 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p., której ramy stanowią realizację i uszczegółowienie zasad ustrojowych” (s. 9 pisma procesowego Prezesa NIK).

4.2. Następnie wnioskodawca odniósł się do stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Unikając powtarzania argumentów związanych z nieadekwatnością art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w tym postępowaniu poprzestał na wskazaniu, że „w świetle przywołanego stanowiska doktryny, możliwość sądowej kontroli rozstrzygnięć w toku postępowania o przyznanie dotacji stanowi tylko jeden z dwóch wymaganych przez Konstytucję mechanizmów zapewnienia ochrony wykonywania orzeczeń; drugim mechanizmem jest ustanowienie efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających wykonanie sądowych orzeczeń. Wnioskodawca nie podniósł zarzutu braku możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć, ale właśnie nieefektywności i arbitralności mechanizmów podziału środków, uregulowanych w zaskarżonych przepisach – i to stanowi istotę problemu; argumentacja Ministra jest w tym zakresie nierелеwantna. Również fakt niezakwestionowania analogicznych przepisów wcześniejszych rozporządzeń pozostaje bez wpływu na ocenę ich zgodności z Konstytucją; o takim wpływie można by mówić jedynie w sytuacji odwrotnej, gdyby tożsame treściowo przepisy, istniejące w takim samym otoczeniu prawnym, były wcześniej przedmiotem kontroli Trybunału, który orzekłby o ich zgodności z tożsamymi co w nin. sprawie wzorcami. Taka sytuacja jednak nie zachodzi, a wywodzenie z faktu dotychczasowego niezaskarżenia przepisów ich zgodności z przepisami aktów wyższego rzędu zdaje się być nieporozumieniem” (s. 10-11 pisma procesowego Prezesa NIK).

Wnioskodawca odniósł się także do twierdzenia Ministra o liczbie umów zawartych w trybie ekstraordynaryjnym, co – w jego ocenie – może być uznane za istotne w tej sprawie. Prezes NIK stwierdził, że „[w] sytuacji, gdy ponad połowa środków funduszu była wydatkowana w trybie «nadzwyczajnym» (przy czym – co wynika z argumentacji Ministra – były to umowy na kwoty większe, niż wydatkowane w «zwyczajnym» trybie), to nadużycie trybu jest

widoczne *a prima vista*. Uzasadnianie udzielania dotacji jednostkom PSP czy z przeznaczeniem na zakup karetek, albowiem te wykorzystywane są również dla pomocy ofiarom przestępstw, również jest nie do obrony i nie może być traktowane poważnie. Ten kierunek argumentacji usprawiedliwia dofinansowanie z Funduszu absolutnie każdego z zadań publicznych wykonywanych przez jakikolwiek podmiot (np. budowy dróg i innej infrastruktury, finansowania kultury i sportu, badań archeologicznych, zalesiania nieużytków, stawiania masztów flagowych), skoro wśród docelowych beneficjentów zadania mogą znajdować się również ofiary albo świadkowie przestępstw” (s. 11-12 pisma procesowego Prezesa NIK).

Prezes NIK zauważył także, że upoważnienie ustawowe do wydania analizowanego rozporządzenia nie może być interpretowane jako norma przyznająca ministrowi kompetencję „do powierzania realizacji zadań w innym trybie. Zaskarżone § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 Rozporządzenia nie dookreślają trybu konkursowego, ale zaprzeczają istocie tego trybu, umożliwiając Ministrowi dowolne, dyskrecyjne anulowanie lub modyfikację wyników konkursu, czyli jedynej przewidzianej w k.k.w. procedury przyznawania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych” (s. 13 pisma procesowego Prezesa NIK).

Wnioskodawca wskazał również, że argumentacja Ministra co do trzeciej grupy zarzutów – zgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia MS z 2017 r. z przepisami ustawy o finansach publicznych – stanowi „bezzasadną z punktu widzenia oceny konstytucyjności przepisów polemikę z wynikami kontroli NIK. Podkreślić należy, że przedmiotem niniejszej sprawy są przepisy w ujęciu abstrakcyjnym, nie zaś – zgodność prawidłowości wydatkowania przez organu środków w indywidualnej sprawie. Z tego względu, argumentacja przedstawiona we wniosku z dn. 24 września 2021 r. zachowuje w tym zakresie pełną aktualność”.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać wniosek na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Trybunał rozpoznając niniejszą sprawę koncentrował się, zgodnie ze swoją konstytucyjną rolą, na treści zakwestionowanych przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (dalej: wnioskodawca lub Prezes NIK) przepisów. Trybunał nie może dokonywać oceny aktów stosowania prawa. Oznacza to, że praktyka dysponenta Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej: Fundusz Sprawiedliwości lub Fundusz) w zakresie wydatkowania znajdujących się w jego gestii środków publicznych nie ma bezpośredniego wpływu na ocenę legalności przepisów stanowiących jej podstawy.

2. Analiza formalnej dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku. Przedmiot wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Prezes NIK jest uprawniony do inicjowania kontroli norm w postępowaniu przed Trybunałem bez względu na zakres obowiązują-

nia kwestionowanych przepisów (w odróżnieniu od podmiotów o tzw. ograniczonej legitymacji wnioskowej, wymienionych w art. 191 ust. 2 Konstytucji). Nie pozostawia zatem wątpliwości fakt, że wniosek rozpoznawany w niniejszym postępowaniu został skierowany do TK przez uprawniony podmiot.

W tym miejscu należy rozstrzygnąć jeszcze, czy nie zachodzą w niniejszym postępowaniu bezzwzględne negatywne przesłanki procesowe. Zaskarżone przepisy w okresie prowadzenia niniejszego postępowania uległy zmianie – nie może to pozostać niezauważone z perspektywy art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej: u.o.t.p.TK). W momencie skierowania do Trybunału wniosku przez Prezesa NIK kwestionowane przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1605, ze zm.; dalej: rozporządzenie MS z 2017 r.) stanowiły, że: „[w] uzasadnionych przypadkach możliwe jest zawarcie umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków” (§ 11); „[d]ysponent może unieważnić konkurs ofert z innych przyczyn” (§ 20 ust. 2); [d]ysponent niezwłocznie podejmuje decyzję w przedmiocie przyznania dotacji i zamieszcza ogłoszenie o wynikach konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej. Dysponent może odmówić przyznania dotacji lub zmienić kwotę dotacji zaproponowaną przez komisję” (§ 22 ust. 2).

2.2. Po wydaniu przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia z dnia 28 marca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. poz. 748, dalej: rozporządzenie zmieniające) przepisy te zmieniły swoją treść poprzez rozszerzenie i ich doprecyzowanie. Nowe brzmienie § 11 przyjęło treść: „1. [w] uzasadnionych przypadkach możliwe jest zawarcie, na podstawie wniosku, umowy o powierzenie zadania, które nie jest objęte programem lub naborem wniosków. 2. Wnioski złożone poza naborem wniosków podlegają weryfikacji pod kątem spełnienia kryteriów formalnych, o których mowa w § 8, oraz zgodności z celami Funduszu Sprawiedliwości. 3. Z weryfikacji wniosków sporządza się protokół, który zostaje przekazany Dysponentowi do akceptacji. 4. Dysponent po zapoznaniu się z wnioskiem i protokołem weryfikacji podejmuje decyzję o: 1) odrzuceniu wniosku z uwagi na braki formalne; 2) uznaniu wniosku za nieuzasadniony merytorycznie; 3) uznaniu wniosku za uzasadniony merytorycznie. 5. Wniosek zaakceptowany przez Dysponenta stanowi podstawę do zawarcia umowy o treści ustalonej przez Dysponenta. 6. Do umów, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy § 9 ust. 5”. Pozostałe przepisy brzmiały: „[d]ysponent może unieważnić konkurs ofert z innych przyczyn, podając te przyczyny” (§ 20 ust. 2) oraz „[d]ysponent może odmówić przyznania dotacji albo zmienić kwotę dotacji zaproponowaną przez komisję” (§ 22 ust. 2).

Nie ulega wątpliwości, że przepisy w brzmieniu zakwestionowanym we wniosku wskutek nowelizacji już nie obowiązują. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych regulacji przed wydaniem wyroku przez Trybunał pociąga zaś za sobą konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK. Najpierw jednak konieczne jest ustalenie przez Trybunał, czy nowelizacja doprowadziła do utraty przez zakwestionowane przepisy mocy obowiązującej w rozumieniu przyjętym w utrwalonym orzecznictwie Trybunału. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się o instytucji utraty mocy obowiązującej przepisu jako podstawie obligatoryjnego umorzenia postępowania. O utracie mocy obowiązującej przepisu nie decyduje jego uchylenie lub zmiana treści – dopiero po ustaleniu, że przepis ten nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można bowiem

mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle dalej stosowany (zob. np. wyrok z 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14, OTK ZU A/2018, poz. 5).

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, Trybunał stwierdził – w oparciu o dane opublikowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości – że przed zmianą § 11 rozporządzenia MS z 2017 r. dysponent Funduszu Sprawiedliwości przyznał dotacje, które były przekazywane w kilku transzach, także po ogłoszeniu i wejściu w życie rozporządzenia zmieniającego. Część z tych świadczeń przekazywana była jeszcze w 2023 r. (np. umowy o nr. DFS-V.7211.1.2020, DFS-V.7211.10.2020, DFS-V.7211.118.2021; źródło: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/pieniadze-z-funduszu-sprawiedliwosci-przyznawane-pozza-naborami-nalata-2017-2023>), co z kolei przesądza o tym, że ich wykonanie może podlegać kontroli dysponenta i innym postępowaniom wynikającym z prawa zamówień publicznych. W odniesieniu do § 11 rozporządzenia MS z 2017 r. nie zachodzi przesłanka utraty mocy obowiązującej, która uzasadniałaby umorzenie postępowania w tym zakresie.

Z uwagi na charakter pozostałych zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów rozporządzenia MS z 2017 r. Trybunał uznał, że również mogą one nadal wywoływać skutki prawne. Regulacje zawarte w § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 dotyczyły momentu podjęcia przez dysponenta funduszu decyzji w przedmiocie unieważnienia konkursu z przyczyn innych niż przewidziane w rozporządzeniu, odmowy przyznania dotacji mimo pozytywnej opinii komisji konkursowej lub zmiany jej wysokości. Biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne i toczące się postępowania karne związane z przyznawaniem środków z Funduszu Sprawiedliwości, Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy wywołują skutki prawne, mogą bowiem stanowić podstawę rozstrzygnięcia o odpowiedzialności karnej w tychże postępowaniach.

2.3. Kolejnym elementem analizy formalnoprawnej jest zagadnienie dopuszczalności rozpatrzenia zarzutów wnioskodawcy w zakresie naruszenia wskazanych przez niego przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: u.f.p.).

Zgodnie z przepisami ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK na wnioskodawcy ciąży szereg obowiązków, zadośćuczynienie którym stanowi warunek merytorycznej oceny zaskarżonych przepisów. Są one konsekwencją zasady skargowości wynikającej z roli Trybunału jako negatywnego ustawodawcy, zgodnie z którą TK nie może – co do zasady – domniemywać wątpliwości wobec zaskarżonych przepisów. W szczególności niedopuszczalne byłoby doszukiwanie się argumentów, które mają potwierdzić ich niekonstytucyjność. Z tych wszystkich powodów szczególnie wnikliwej ocenie TK powinna podlegać forma uzasadnień kierowanych do niego wniosków, pytań prawnych lub skarg.

Wniosek Prezesa NIK, który zainicjował niniejsze postępowanie w zakresie dotyczącym niezgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia MS z 2017 r. z art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p., budzi szereg poważnych zastrzeżeń. Najpoważniejszym z nich jest brak uzasadnienia, w jaki sposób zaskarżone przepisy rzekomo naruszyły wzorzec kontroli. Wnioskodawca poprzestał w zasadzie na li tylko wskazaniu treści przepisów, które uczynił wzorcami kontroli, wraz z pobieżnym zakresem ich wykładni. Nie sposób by uznać za argumentację potwierdzającą zarzut o niekonstytucyjności całych akapitów ograniczających się do następujących *passusów*: „[n]ie powinno budzić wątpliwości, że ww. regulacje ufp, określające zasady wydatkowania środków publicznych dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia”; „[i]stotę funduszu celowego stanowi związanie dochodów pochodzących ze ściśle określonych źródeł z wydatkami na określone cele. Znajduje to potwierdzenie w motywach, jakimi kierował się projektodawca obowiązującej obecnie ustawy o finansach publicznych wskazując w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, że: Budżet jest «urządzeniem» bardziej uniwersalnym, gromadzącym dochody z różnych źródeł i umożliwiającym wydatkowanie uzyskanych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów.

Fundusz celowy zaś jest «urządzeniem» wyspecjalizowanym, służącym finansowaniu wąskiej grupy celów, na podstawie zgromadzonych z niewielkiej zazwyczaj grupy, choć niejednokrotnie bardzo wydajnych źródeł dochodów. Obie instytucje dzielą kierunki wydatków – w przypadku funduszu celowego zawężone do określonej dziedziny bądź kategorii zadań publicznych” (s. 17 wniosku).

Nie jest też wystarczające wskazanie, że „rozporządzenie – ustanawiając pozaustawową podstawę kompetencyjną dla Ministra Sprawiedliwości do powierzania zadań nieobjętych programem lub naborem, do stwierdzania nieważności konkursu, do pomijania wyników konkursu – tworzy warunki pozwalające na ignorowanie ustawowej zasady otwartego dostępu ogółu podmiotów do środków publicznych. Kwestionowane przepisy rozporządzenia faktycznie umożliwiają ignorowanie tej zasady, bo pozwalają na uznaniowe, nierówne i bez zastosowania obiektywnych i relewantnych kryteriów decydowanie przez Ministra Sprawiedliwości o przeznaczeniu środków Funduszu. Kwestionowane regulacje rozporządzenia naruszają zatem art. 43 ufp. Ustalenia ww. kontroli NIK potwierdzają, że taka możliwość nagminnie była wykorzystywana”. Przykładów podobnych – z merytorycznego punktu widzenia niewnoszących niczego nowego – sformułowań można podać jeszcze kilka.

Także w odpowiedzi na stanowiska pozostałych uczestników postępowania wnioskodawca nie podjął próby prawidłowego skonstruowania swoich argumentów. Nie można bowiem za prawidłowe uzasadnienie uznać *passus*, zgodnie z którym „[w] uzasadnieniu wniosku podkreślone zostało, że przepisy te pozostają w kolizji z zasadą dobrej legislacji i określoności prawa, jak również wpływają na niepewność sytuacji prawnej podmiotów uczestniczących w procedurach. Już z tego względu, zaskarżone przepisy pozostają w z regulacją 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p., której ramy stanowią realizację i uszczegółowienie zasad ustrojowych” (s. 9 pisma Prezesa NIK z 10 lutego 2022 r.).

Zdaniem Trybunału niedociągnięcia te wymuszają umorzenie postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, tj. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.4. W świetle powyższego zakres zaskarżenia w niniejszym postępowaniu obejmuje wątpliwości co do zgodności § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r. w brzmieniach obowiązujących do 5 kwietnia 2022 r., z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i jej preambułą, z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 911; dalej: k.k.w.).

3. Analiza zgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji.

3.1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, art. 2 natomiast powołany przez wnioskodawcę w charakterze akcesoryjnego wzorca kontroli stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wraz z tymi przepisami, także w charakterze wzorca związkowego, Prezes NIK powołał preambułę do Konstytucji, zwłaszcza wskazanie zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

3.2. Wnioskodawca słusznie podniósł, że na prawo do sądu w zacytowanym wyżej brzmieniu poza prawem dostępu do sądu (polegającym na uruchomieniu procedury przez niezawisłym, bezstronnym i niezależnym sądem), prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (szczególnie ważne są zasada jawności rozprawy i zasada sprawiedliwości proceduralnej), prawem do uzyskania rozstrzygnięcia oraz prawem do odpowiedniego

ukształtowania ustroju sądów, składa się również prawo do skutecznego wykonania rozstrzygnięć sądowych. Pogląd ten stanowi utrwaloną i powszechnie zaakceptowaną w doktrynie linię orzecniczą Trybunału (zob. wyroki TK z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54; 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64; 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96; 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58; 23 listopada 2016 r., sygn. K 6/14, OTK ZU A/2016, poz. 98).

Trybunał w niniejszym składzie podtrzymuje, że „istotnym elementem wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego jest przestrzeganie prawa przez wszystkich jego adresatów. W zasadzie tej zawarte jest również prawo do sądu (...), które zostałoby pozbawione treści, gdyby wyroki sądowe nie były wykonywane” (wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). Rozwinięcie powyższej tezy nastąpiło w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, w którym Trybunał stwierdził, że „[p]rawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji. (...) Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania”. Stanowisko to zostało zaaprobowane w wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, w którym Trybunał Konstytucyjny dodatkowo stwierdził, że „zarzut uchybienia art. 45 Konstytucji przez nie-sprzyjanie szybkości postępowania był oparty (...) o okoliczności dotyczące postępowania egzekucyjnego”.

Zapewnienie sprawnego wykonywania wyroków obejmuje zatem realizację przez jedną ze stron postępowania kary, środka karnego lub obowiązku określonego w tym orzeczeniu. Dla niniejszego postępowania istotne są prawidłowości dotyczące wykonywania kar w postępowaniu karnym wykonawczym. Trybunał przypomina, że art. 32 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) stanowi, że karami stosowanymi w polskim postępowaniu karnym są grzywna, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności i dożywotnie pozbawienie wolności. Sąd może też zdecydować, poza wymierzeniem kary o nałożeniu na skazanego innych obowiązków, np. świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu Sprawiedliwości.

Nie oznacza to oczywiście, że władza publiczna nie ma żadnych obowiązków w zakresie zagwarantowania prawa do wykonania wyroku sądowego. Wręcz przeciwnie, jedynie wprowadzenie skutecznych instrumentów jego realizacji decyduje o sprawności wymiaru sprawiedliwości, pozwala na zachowanie porządku publicznego i pewności prawa. Trybunał wielokrotnie podkreślał znaczenie tego elementu prawa do sądu. Nie tylko w odniesieniu do procedury karnej, ale również cywilnej. W jednym z takich orzeczeń TK stwierdził, że „[c]elem postępowania sądowego jest uzyskanie rozstrzygnięcia danej sprawy. Rozstrzygnięcie musi mieć charakter wiążący i w razie potrzeby podlegać wykonaniu przy pomocy środków przymusu państwowego. Ustawodawca musi w związku z tym zagwarantować wykonanie orzeczeń sądowych i stworzyć w tym celu odpowiednio ukształtowaną procedurę ich wykonywania. Jednocześnie postępowanie przed sądem powinno zostać tak ukształtowane, aby strony mogły bez zbędnej zwłoki uzyskać rozstrzygnięcie, które podlega wykonaniu. Prawo do sądu obejmuje ponadto efektywne wykonanie orzeczenia w rozsądnym terminie” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12). W przypadku sądowego postępowania karnego, znaczenie wykonania wydanego w jego efekcie orzeczenia jest jeszcze poważniejsze. Obok wszystkich wspomnianych względów szczególnie ważne jest wyegzekwowanie zasądzonych, w przypadku uznania winy oskarżonego, kar – zarówno izolacyjnych jak również nieizolacyjnych i środków karnych. Istotą odpowiedzialności karnej osoby, która popełnia czyn zabroniony jest jej nieuchronność. Ma ona, przez swój represyjny charakter, stanowić przestrożę dla całego społeczeństwa, iż naruszenie norm uznanych za

kluczowe dla jego funkcjonowania spotka się ze stosowną reakcją władzy publicznej. W indywidualnym aspekcie kara kryminalna ma prowadzić także do sprawiedliwej odpłaty za zło, którego dopuścił się skazany (zob. A. Grześkowiak, *Funkcje kary w świetle projektów zmian kodeksu karnego*, [w:] *Ius et lex. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Adama Strzembosza*, red. A. Dębiński, A. Grześkowiak, K. Wiak, Lublin 2002, s. 46-48).

Powołanie do życia Funduszu Sprawiedliwości jest realizacją takiego właśnie obowiązku. Polegał on w tym wypadku na wprowadzeniu do systemu prawnego przepisów pozwalających na stworzenie zinstytucjonalizowanej struktury umożliwiającej skazanym, na których została nałożona kara grzywny, jej uiszczenie. Fundusz Sprawiedliwości jest funduszem celowym, który spełniać ma powierzone mu w ustawie i stanowiącym podstawę jego funkcjonowania rozporządzeniu funkcje. Podsumować można je jako pomoc pokrzywdzonym przestępstwami oraz pomoc postpenitencjarną dla osób, które zakończyły odbywanie kary pozbawienia wolności, by ułatwić im powrót do społeczeństwa. Oznacza to, że wydatkowanie zgromadzonych w nim środków finansowych nie może być uznane za wykonywanie orzeczeń sądowych. Wykonaniem orzeczenia sądowego w związku z działalnością Funduszu jest wpłata zasądzonej przez sąd powszechny kwoty na rzecz Funduszu dokonana przez skazanego sprawcę czynu zabronionego. Innymi słowy uiszczenie tej kwoty przez skazanego kończy obligatoryjny stosunek prawny pomiędzy państwem (lub społeczeństwem) a skazanym.

Biorąc to pod uwagę Trybunał stwierdził, że zarzuty wobec działalności Funduszu z perspektywy naruszenia konstytucyjnych gwarancji prawa do sprawnego wykonania orzeczenia sądowego są nieadekwatne. Braku wymaganej w postępowaniu przed Trybunałem relewancji wzorca, z którym konfrontowane mają być zaskarżone przepisy nie sanują akcesoryjne wzorce kontroli. Należy je bowiem interpretować jako doprecyzowanie przepisu uznanego za zasadniczą podstawę dla zarzutów wnioskodawcy, a nie samodzielne treści normatywne.

Z uwagi na nieprzystające do siebie treści normatywne zaskarżonych przepisów oraz wynikającego ze współstosowania wzorca kontroli wskazanego przez wnioskodawcę Trybunał stwierdził, że § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r., w brzmieniach obowiązujących do 5 kwietnia 2022 r., nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz jej preambułą.

4. Analiza zgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 43 § 19 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy.

4.1. Prezes NIK zakwestionował również zgodność zaskarżonych przepisów rozporządzenia MS z 2017 r. z wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji obowiązkiem takiego ukształtowania przepisów wykonawczych, jak ustalił to ustawodawca. W przypadku rozporządzeń czyni się to w przepisach ustawy, w celu wykonania których są one wydawane. Ustawodawca w art. 43 § 19 k.k.w. przewidział że „Minister Sprawiedliwości określi w drodze rozporządzenia: 1) tryb udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym, 2) tryb udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, 3) warunki i tryb udzielania dotacji z Funduszu podmiotom, w tym w szczególności tryb przeprowadzania konkursu ofert, kryteria oceny oferty i tryb zawierania umów na realizację powierzonych zadań, 3a) warunki finansowania wydatków, o których mowa w § 8 pkt 1a-1e, pkt 2a i 4, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków, 4) szczegółowe zadania, na które przeznaczane są środki Funduszu, 5) sposób wykorzystywania i rozliczania środków Funduszu, w tym wzór i terminy składania przez podmioty kwartalnych informacji, 6) szczegółowe zasady gospodarki finansowej Funduszu – uwzględniając potrzebę prowadzenia odrębnej gospodarki finansowej w zakresie realizacji zadań dotyczących pomocy osobom po-

krzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej, a także potrzebę skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których Fundusz został utworzony”.

Mimo, że z orzecznictwa trybunalskiego wynika, że upoważnieniem ustawowym do wydania rozporządzenia nie musi być jedna, konkretna jednostka redakcyjna ustawy, a może ono stanowić subsumpcję kilku jej przepisów (zob. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37), wnioskodawca poprzestał na wskazaniu art. 43 § 19 k.k.w. jako wyłącznej podstawy prawnej do wydania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Sprawiedliwości. Podstawą oceny zakwestionowanych przepisów rozporządzenia może być zatem wyłącznie treść upoważnienia zawarta w tym przepisie, a raczej zadośćuczynienia wymaganiom ustawodawcy w nim wskazanych w świetle wynikających z art. 92 Konstytucji zasad tworzenia rozporządzeń jako aktów wykonawczych.

4.2. W tym miejscu wskazać należy, że w zakresie spełnienia konstytucyjnych wymagań stawianych przepisom stanowiącym delegację do wydania rozporządzeń, w świetle orzecznictwa TK, wątpliwości budzić może sam art. 43 § 19 k.k.w.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „[r]ozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Trybunał stwierdził, odchodząc od zdecydowanie bardziej liberalnego poglądu wyrażanego w okresie obowiązywania Małej Konstytucji, że wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, iż musi być ono wyrazem woli ustawodawcy. To z kolei oznacza, że musi mieć ono funkcjonalny i merytoryczny związek z ustawą, realizować cel ustawy i konkretyzować wyrażone w niej normy. Ponadto, zgodnie z hierarchią źródeł prawa wyrażoną w art. 87 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenie nie może zmieniać norm przewidzianych przez ustawodawcę w akcie wyższego rzędu, w tym w ustawie.

4.3. Trybunał zwraca uwagę na to, że ocena zgodności rozporządzenia z Konstytucją musi koncentrować się na analizie relacji przepisu aktu wykonawczego z upoważnieniem ustawowym do jego wydania, i to ta ewentualna sprzeczność z ustawą implikuje naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału wynika, że upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia powinno mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące sposobu uszczegółowienia treści aktu normatywnego). Rozporządzenie jest aktem normatywnym wydanym w celu wykonania ustawy oraz na podstawie udzielonych upoważnień. Tym samym konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego determinują trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, może być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa. Naruszenie choćby jednego z tych warunków skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym wypadku – z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 55; 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 88; 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36).

Trybunał podtrzymał swój pogląd, iż „[s]posób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Try-

bunału ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne – jak już była o tym mowa, całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, bo stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie. «Wytyczne» nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych” (wyrok TK o sygn. U 10/13).

4.4. Co do zarzutów wobec § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r. wnioskodawca nie przedstawił żadnych przekonujących zarzutów, że zawarte w nich sformułowania wykroczyły poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 43 § 19 k.k.w.

Argumentacja wnioskodawcy w zakresie § 11 rozporządzenia MS z 2017 r. koncentruje się przede wszystkim na tym, że dotyczy on umożliwienia zawierania umów z wnioskodawcami, których wnioski zostały złożone poza ogłoszonymi naborami czy programami. Tymczasem, upoważnienie ustawowe do wydania analizowanego rozporządzenia MS z 2017 r. w sprawie Funduszu nie zawężyło wymogu, by wszystkie wnioski o przyznanie środków z Funduszu były składane w ramach zorganizowanych konkursów, albowiem poprzedzało na ogólnikowych stwierdzeniach w rodzaju: „tryb składania wniosków oraz przekazywania środków”, „zasady gospodarki finansowej Funduszu”.

Trybunał stwierdził, że przepisy rozporządzenia MS z 2017 r. poddane przez Prezesa NIK kontroli, w zakresie, w jakim przewidują uprawnienia dyskrecjonalne Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta Funduszu Sprawiedliwości mieszczą się w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę w art. 43 § 19 k.k.w.

Ustawodawca udzielił Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji normodawczej w postaci określenia w treści rozporządzenia warunków i trybu udzielania dotacji z Funduszu podmiotom, w tym w szczególności trybu przeprowadzania konkursu ofert, kryteriów oceny oferty i trybu zawierania umów na realizację powierzonych zadań.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[t]ermin «tryb» w języku polskim rozumiany jest m.in. jako «ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system» (Słownik Języka Polskiego, red. M. Szymczak, Warszawa 1989, t. III, s. 540)” (zob. wyrok TK z 11 grudnia 2000 r., sygn. U 2/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 296). Pod pojęciem „trybu” rozumieć zatem należy przyjętą w danej sytuacji procedurę działania oraz kolejność czynności prowadzących do załatwienia sprawy. Natomiast pojęcie „warunku” oznacza „czynnik, od którego uzależnione jest istnienie czegoś», a także «zastrzeżenie, od którego spełnienia zależy dotrzymanie, zrealizowanie czegoś; wymagania stawiane przy zawieraniu jakiejś umowy» (...). W języku prawniczym termin «warunki», w liczbie mnogiej, jest używany m.in. na określenie zasad regulujących określone zagadnienie” (*op.cit.*).

Mając na względzie wykładnię językową terminów „tryb” oraz „warunki” należy stwierdzić, że kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy rozporządzenia MS z 2017 r. nie stanowią wykroczenia poza upoważnienie ustawowe. Minister Sprawiedliwości, jako dysponent Funduszu Sprawiedliwości musi mieć zagwarantowany odpowiedni zakres swobody w dystrybuowaniu środków z tego Funduszu pochodzących, albowiem zadania finansowane z Funduszu mieszczą się w obszarze odpowiedzialności Ministra.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że przez wprowadzenie do rozporządzenia § 11 Minister Sprawiedliwości dopuścił „możliwość powierzenia dowolnego zadania realizowanego ze środków funduszu przez podmiot należący do sektora finansów publicznych, a nieobjętego jednocześnie programem lub naborem wniosków” (s. 13 wniosku).

Równie ważne jest to, że przywołane wyżej sformułowanie „tryb składania wniosków oraz przekazywania środków” nie przesądza, jaką formę tryb ten ma przyjąć, a w szczególności, czy wszystkie wnioski muszą być składane w ramach ogłoszonych konkursów.

Trybunał uznał, że możliwość unieważnienia konkursu z innych przyczyn niż te określone w § 20 ust. 1 rozporządzenia MS z 2017 r. (brak ofert lub odrzucenie wszystkich zgłoszonych wniosków) nie jest sprzeczna z oczekiwaniem ustawodawcy, by Minister przesądził tryb przyznawania środków zgodnych z celami Funduszu Sprawiedliwości. Analogiczne ustalenia dotyczą możliwości ingerencji dysponenta Funduszu w wysokość dotacji czy nawet odmowy jej przyznania mimo pozytywnego dla oferenta wyniku konkursu. Tryb przyznawania dotacji może bowiem także określać uprawnienie dysponenta funduszu celowego, z którego środków dotacja ta ma pochodzić, do ingerencji w wyniki konkursu.

Ze względu na powyższe Trybunał stwierdza, że działalność komisji konkursowej Funduszu Sprawiedliwości może być postrzegana wyłącznie w kategoriach działalności wspomagającej Ministra Sprawiedliwości w zakresie realizacji zadań związanych z dysponowaniem środkami Funduszu. Ustalenia komisji konkursowej (oceny ofert, punktacje, proponowane listy rankingowe), są elementem wewnętrznego procesu decyzyjnego i służą ułatwieniu Ministrowi podjęcia decyzji w przedmiocie dysponowania środkami Funduszu – przy czym nie mogą one wyłączać władzy dyskrecyjnej Ministra w obszarze wydatkowania środków Funduszu. Komisja konkursowa bowiem ma charakter wyłącznie pomocniczy i opiniodawczo-doradczy, a jej rekomendacje nie są wiążące dla Ministra. Minister Sprawiedliwości, jako podmiot odpowiedzialny za całokształt gospodarowania środkami Funduszu Sprawiedliwości musi mieć bowiem zagwarantowane instrumenty prawne, pozwalające na dokonanie weryfikacji rekomendacji komisji konkursowej i podejmowanie ostatecznych decyzji w przedmiocie przyznania środków pochodzących z Funduszu.

4.5. Biorąc pod uwagę powyższe Trybunał uznał, że § 11, § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 rozporządzenia MS z 2017 r. w brzmieniach obowiązujących do 5 kwietnia 2022 r. są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 43 § 19 k.k.w.

Z tych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.